

SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS

Luciana Capanema e Letícia Barbosa Pimentel

O saneamento é um direito humano fundamental, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010. Além de ser um elemento essencial da saúde pública e de um padrão de vida digno, agrega benefícios ao meio ambiente, ao mercado de trabalho e à produtividade de uma economia.

O saneamento básico é composto de quatro modalidades: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Para fins deste capítulo, serão tratados os temas de água e esgoto, conjuntamente, e resíduos sólidos urbanos.

ÁGUA E ESGOTO

DIAGNÓSTICO E VISÃO GERAL DO TEMA

A falta de saneamento gera custos sociais relevantes e sua universalização, por outro lado, pode levar a ganhos para a economia. No Brasil, segundo dados do Instituto Trata Brasil, a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário traria ganhos de R\$ 537,4 bilhões para a economia, já descontados os investimentos necessários para alcançá-la.

Diante disso, deve-se observar o quadro de prestação desses serviços no Brasil com preocupação, tanto no que diz respeito ao déficit total do acesso aos serviços, quanto no que concerne às discrepâncias regionais (Tabela 1).

Em relação à estrutura do setor de saneamento no Brasil, a titularidade dos serviços pertence aos municípios, que podem prestá-los diretamente ou concedê-los a empresas dos setores público ou privado. De maneira geral, os prestadores públicos são responsáveis pelo atendimento de 90% da população, sendo aproximadamente 70% da prestação pelas companhias estaduais de saneamento básico (Cesb) e 20% pelos municípios. Os 10% restantes são atendidos por empresas privadas, cuja participação tem aumentado nos últimos anos.

Tabela 1. Índices de água e esgoto estratificados por região geográfica

	ÁGUA – ÍNDICE DE ATENDIMENTO (%)*	ESGOTO – ÍNDICE DE ATENDIMENTO (%)**	ESGOTO – ÍNDICE DE TRATAMENTO (%)***
Brasil	83,3	51,9	44,9
Norte	55,4	10,5	18,3
Centro-Oeste	89,7	51,5	52,6
Nordeste	73,6	26,8	36,2
Sudeste	91,2	78,6	48,8
Sul	89,4	42,5	43,9

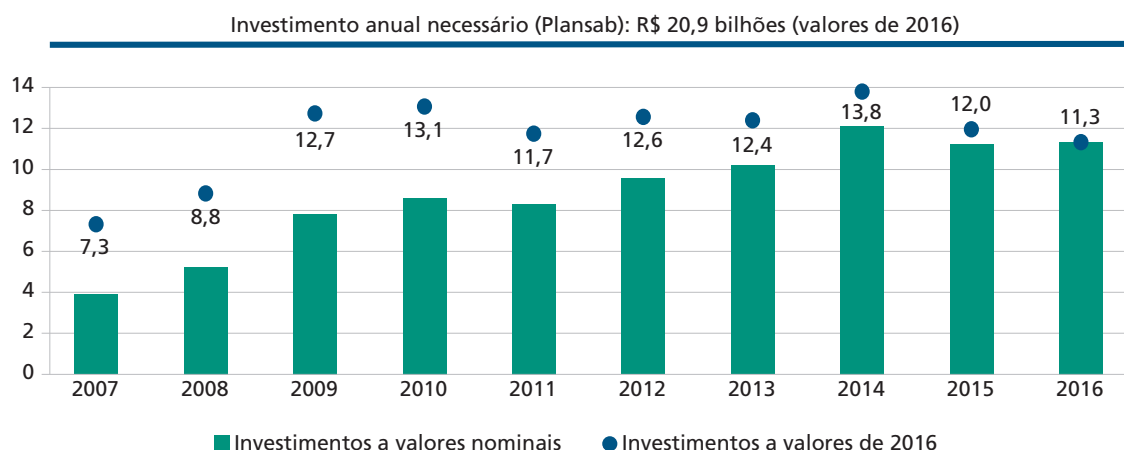
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2016, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis). Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016?>>. Acesso em: 16 out. 2018.

* População total atendida com abastecimento de água/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). ** População total atendida com esgotamento sanitário/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo o IBGE. *** Volume de esgoto tratado/volume de água consumido.

No que diz respeito aos investimentos, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), publicado em 2013, fixou metas de atendimento de 99% de abastecimento de água, 92% de acesso ao esgotamento sanitário e 93% de tratamento do esgoto coletado, até 2033. Para atingir essas metas, o plano prevê investimentos da ordem de R\$ 20,9 bilhões anuais, a preços de 2016.

No entanto, os investimentos que de fato vêm ocorrendo estão bem abaixo dessa média, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Investimentos entre 2007 e 2016, a preços de 2016 (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2016, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis). Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016?>>. Acesso em: 16 out. 2018.

Não obstante a elevação significativa dos investimentos a partir de 2009 em razão da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a média de investimentos entre 2007 e 2016 (R\$ 11,6 bilhões ao ano, a preços de 2016) ainda está em patamar bastante inferior ao mapeado como necessário pelo Plansab.

Ademais, há problemas relativos à concentração dos investimentos: 52% se realizaram em São Paulo, Minas Gerais e Paraná, ao passo que as regiões Norte e Nordeste, apesar de concentrarem a maior parte do déficit, receberam apenas 22% dos investimentos, segundo dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2016, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis).¹ Além disso, esses investimentos enfrentaram problemas em sua execução, o que reduziu sua efetividade.

Todavia, deve-se mencionar que, mesmo com problemas relativos à efetividade e à concentração dos investimentos, houve um avanço significativo no acesso aos serviços. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – edições de 2008 e 2018, produzida pelo IBGE, entre 2007 e 2017 –, 13,3 milhões de domicílios foram incluídos na rede de abastecimento de água (um aumento de 29%) e 17,5 milhões foram incluídos na rede de esgotamento sanitário (um aumento de 62%).

O déficit de investimentos e sua concentração se relacionam, principalmente, ao baixo desenvolvimento socioeconômico de determinadas localidades. Essa característica se desdobra na baixa capacitação técnica e de gestão de muitos prestadores, que dificulta tanto seu acesso aos recursos disponíveis quanto a elaboração e implementação de projetos. No entanto, mesmo prestadores qualificados tendem a não investir em áreas que apresentam baixo retorno financeiro.

Assim, a solução para a ampliação dos investimentos com melhor distribuição regional passa pelo desenvolvimento institucional de prestadores públicos, pela ampliação das concessões e pelo incentivo à ampliação do acesso aos serviços em áreas de baixo retorno financeiro.

Um componente fundamental para a reversão desse quadro é a adoção de instrumentos de política pública adequados às especificidades das regiões e dos prestadores. A esse respeito, serão detalhadas propostas na próxima seção.

Em relação aos recursos necessários para enfrentar o desafio concernente aos investimentos, além da geração de caixa dos próprios prestadores, as fontes atualmente disponíveis são: (i) recursos onerosos provenientes principalmente da Caixa Econômica Federal (CEF) e do BNDES, mas também de outros bancos públicos; (ii) recursos onerosos de financiamentos internacionais, provenientes principalmente de agências multilaterais e de bancos de desenvolvimento estrangeiros; (iii) recursos não onerosos, derivados das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) da União (também conhecidas como Orçamento Geral da União – OGU), e dos estados e municípios; e (v) venda de títulos de dívida (debêntures) no mercado de capitais.

Dado o enorme desafio posto para o setor em relação à elevação do montante de recursos destinado ao investimento, a abordagem feita aqui busca entender quais são as complementaridades existentes entre as fontes de recursos, analisando suas características *vis-à-vis* ao objeto do investimento.

¹ Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016?>>. Acesso em: 16 out. 2018.

O financiamento por meio de bancos públicos, por exemplo, compatibiliza-se com os investimentos em melhoria e ampliação da prestação de serviços, que têm longo prazo de implantação e retorno. Já a emissão de debêntures tem prazos menores e, portanto, costuma destinar-se a finalidades de mais curto prazo, como capital de giro e investimentos de rápido retorno em intervenções pulverizadas e pequenas. Os recursos não onerosos, por sua vez, são necessários para viabilizar investimentos em localidades em que o retorno financeiro do investimento é muito baixo ou nulo.

O BNDES tem atuação relevante nos recursos onerosos destinados ao setor de água e esgoto, juntamente com a CEF, fato evidenciado pelos desembolsos do Banco entre 2007 e 2016, que representaram em torno de um terço dos investimentos realizados com recursos onerosos em saneamento.

É importante dizer que, em grande parte, o apoio do BNDES ao saneamento está circunscrito às políticas públicas, definidas pelo Governo Federal. Assim, cabe uma breve descrição das políticas públicas atuais, destacando as que têm maior influência sobre a atuação do Banco.

Em 2016, o Governo Federal criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para ampliar e fortalecer a relação entre o Estado e a iniciativa privada nas áreas de infraestrutura. No âmbito do saneamento, o BNDES lançou um programa de desestatização no setor com o objetivo de realizar um diagnóstico da prestação dos serviços em cada estado e estruturar um modelo de negócios com a participação privada, como concessão, subconcessão, parceria público-privada (PPP) etc.

Um dos pilares de tal programa consiste em reunir, em um mesmo projeto, municípios de diferentes portes, de maior ou menor rentabilidade, propiciando significativo ganho de escala aos projetos, de modo que mais pessoas possam ser beneficiadas pelos investimentos a serem realizados. Espera-se que, uma vez implantado, o programa possibilite um aumento dos investimentos e, conseqüentemente, da cobertura dos serviços para a população.

Merece destaque também a retomada, em 2017, da possibilidade de obtenção de crédito pelos entes públicos. Primeiramente, isso se deu por meio do retorno das seleções de projetos realizadas pelo Ministério das Cidades, condição para acessar os recursos a serem descontingenciados. A partir de 2018, porém, o processo de descontingenciamento foi alterado e passou a haver um limite de crédito anual único para todo o setor público. Dessa forma, a seleção de projetos passou a ser contínua, permitindo maior previsibilidade no acesso a financiamentos. Com a disponibilidade contínua de recursos, são possibilitadas ações importantes de longo prazo, como as relacionadas ao planejamento, à criação e à manutenção de um banco de projetos e à formação e capacitação de equipes.

Por fim, cabe mencionar a edição da Medida Provisória (MP) 868, de 27 de dezembro de 2018,² que atualiza o marco legal do saneamento. Dentre as modificações trazidas por essa MP, destacam-se três. Primeiramente, ela estabelece a Agência Nacional de Águas (ANA) como responsável por editar normas de referência a serem seguidas pe-

² A MP 868/2018 seguiu-se à MP 844, de 6 de julho de 2018, que havia perdido a validade em 19 de novembro de 2018. Em linhas gerais, a MP 868/2018 apresentou poucas alterações e acréscimos em relação à MP 844/2018.

los entes reguladores subnacionais, condicionando o acesso a recursos federais do prestador ao cumprimento, por parte do regulador, dessas normas. A regulamentação da MP deve detalhar as novas atribuições da ANA, o que demandará do BNDES um esforço de acompanhamento, pelo potencial de afetar suas atividades de estruturação de projetos e de financiamento.

Em segundo lugar, as alterações constantes na MP 868/2018 concorrem para simplificar os procedimentos necessários para a concessão dos serviços em larga escala, em consonância com a forma como estão sendo estruturados os projetos do programa capitaneados pelo BNDES.

A terceira modificação a ser destacada é a obrigação de o titular realizar chamamento público e licitar o serviço a ser concedido, caso haja mais interessados na prestação dos serviços além da Companhia Estadual de Saneamento Básico. Os pontos de atenção deste item são: a atração do interesse privado a municípios de maior viabilidade financeira, em prejuízo do mecanismo de subsídio cruzado; e a possível insegurança jurídica pelo risco de inconstitucionalidade ao estabelecer restrição sobre a autonomia federativa municipal e impor condicionamento potencialmente indevido sobre o exercício do federalismo cooperativo.

AÇÕES EM CURSO E PROPOSTAS

As propostas de 1 a 5 referem-se a ações setoriais (supra BNDES), ao passo que as propostas 6 a 7 estão mais direcionadas à atuação interna do Banco.

Proposta 1: Priorização do setor de saneamento nas políticas públicas, com maior conexão entre as diretrizes e programas previstos no Plansab e o orçamento e ações do poder público

Por ser um serviço básico essencial à população, o saneamento deve ser objeto de política pública, independentemente da natureza da prestação, se pública ou privada. Mesmo em um contexto de aumento do crédito privado, recursos fiscais da União e recursos de financiamento advindos de bancos públicos devem continuar sendo fontes importantes para o setor.

Dessa forma, propõe-se que:

- Governo Federal, estados e municípios priorizem esse setor em suas políticas: via mobilização de recursos humanos, institucionais e financeiros;
- ocorra melhor conexão entre planejamento e orçamento: utilização do Plansab como guia para as ações concretas e os programas orçamentários a serem implementados; e
- se utilize a revisão quadrienal em curso do Plansab para identificar as fontes de recursos para os investimentos mapeados e fazer com que se reflitam de fato nos orçamentos fiscais e onerosos dos órgãos da União.

Proposta 2: Avaliação da possibilidade de exclusão das Cesbs não dependentes do limite de crédito estabelecido pela Resolução CMN 4.589/2017

Considerando-se: (i) que a perenidade no acesso ao crédito é um importante fator para iniciativas de longo prazo, como construção de um banco de projetos e capacitação; e (ii) que boa parte das Cesbs é formada por estatais não dependentes, ou seja, em tese, não necessitam dos entes subnacionais para arcar com suas despesas correntes.

Propõe-se que haja avaliação da possibilidade de exclusão das Cesbs do limite global de crédito estabelecido pela Resolução CMN 4.589/2017.

Proposta 3: Elevação da participação privada na prestação dos serviços

Considerando-se: (i) a necessidade de atrair mais recursos para o setor, de dar mais celeridade e de distribuir melhor os investimentos; (ii) o fato de as empresas privadas não terem seu acesso a recursos restrito pelos normativos aplicáveis ao setor público e não estarem sujeitas ao processo licitatório, fatores que contribuem para sua eficiência; e (iii) o diagnóstico de que a participação privada no saneamento é baixa e há potencial para sua elevação.

Propõe-se ampliar a participação privada, por meio de modelos de concessão que priorizem projetos de escala, com inclusão de municípios pouco rentáveis, e/ou que possibilitem a captura de ganhos financeiros para utilização em localidades de baixo retorno financeiro.

Proposta 4: Desenvolvimento institucional dos prestadores públicos

Considerando-se: (i) que a maior parte dos serviços de saneamento continuará sendo prestada por entes públicos, mesmo com a ampliação da participação privada; (ii) que boa parte dos prestadores públicos enfrenta problemas relativos à capacidade técnica e de gestão; e (iii) que é necessário implementar investimentos de maneira mais célere, ampliar o acesso a recursos e desconcentrar investimentos.

Propõe-se, portanto:

- a utilização da estruturação de projetos para subsidiar prestadores públicos em processos de reestruturação organizacional e de capacitação técnica;
- a destinação de recursos para projetos de capacitação técnica e de gestão, direcionando-os aos prestadores menos qualificados; e
- a articulação da destinação de recursos para desenvolvimento institucional com outras políticas públicas de capacitação.

Proposta 5: Capacitação e fortalecimento dos entes reguladores e do titular dos serviços

A regulação fortalecida contribui para incentivar o planejamento e garantir os investimentos previstos nos planos e contratos de delegação. A regulação é decisiva no estabelecimento de uma tarifa que remunere o prestador de maneira sustentável, garanta os investimentos necessários e seja compatível com a capacidade de pagamento dos usuários.

De fato, o ente regulador é uma importante forma de mediação entre poder concedente, prestador de serviço e população. É necessário que o titular dos serviços consiga: planejar os serviços e cumprir com sua obrigação legal de elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico; realizar a melhor escolha do modelo de prestação dos serviços; e ter participação ativa no estabelecimento e no acompanhamento das metas de expansão dos serviços.

Nesse sentido, entende-se ser fundamental:

- o fortalecimento e a capacitação dos entes reguladores, com a expansão de sua atuação para todos os prestadores e localidades;
- o acompanhamento da MP 868/2018 e de sua regulamentação, em especial nos itens referentes às novas funções da ANA; e
- o aprimoramento da capacitação técnica dos titulares dos serviços.

Proposta 6: Estabelecimento de condições de apoio que viabilizem a atuação do BNDES no setor

Considerando-se: (i) que há necessidade de mobilizar recursos, das mais diversas fontes disponíveis, para cumprir as metas de investimento para a expansão dos serviços; (ii) que o financiamento de longo prazo é extremamente relevante para o setor, em função do extenso prazo de implantação e retorno dos investimentos; (iii) que a oferta de financiamento de longo prazo para o setor hoje se concentra em CEF e BNDES; (iv) que o mercado privado de crédito atualmente não oferece prazos suficientemente longos de financiamento ao setor; e (v) que as fontes públicas de financiamento são relevantes para garantir a possibilidade de ação anticíclica e para incentivar boas práticas em contrapartida às condições de financiamento ofertadas.

Adicionalmente, a adoção, em 2018, da Taxa de Longo Prazo (TLP) como custo básico do BNDES, que convergirá até 2023 à NTN-5 anos, atingindo o patamar de 9,9%, segundo as projeções atuais, encarece o investimento no setor. Com a convergência da TLP para NTN-5 anos, a elevação da taxa dificilmente será compensada por outras variáveis, podendo: inviabilizar investimentos ou gerar migração de projetos para a CEF, incorrendo em problemas de concentração da oportunidade de financiamento e da exposição de crédito em um único agente financeiro.

Nesse sentido, a proposta seria:

- garantir alternativas que possibilitem que o BNDES permaneça como um financiador dos projetos de saneamento: (i) captação de novas fontes de recursos; (ii) avaliação da pertinência de estabelecimento de subsídios específicos para o setor; ou (iii) novas formas de cálculo da TLP;
- concluir a iniciativa de captação do FGTS pelo BNDES para utilização em projetos de saneamento, cujo principal entrave são os regramentos estabelecidos pelo agente operador do fundo (CEF-Agente Operador); e
- diferenciar os instrumentos e as formas de apoio de acordo com a natureza e as características dos prestadores.

Proposta 7: Adoção de abordagens diferenciadas para prestadores de serviços

Considerando que há grande diversidade de prestadores de serviços de saneamento, com naturezas e capacidades institucionais distintas, o Banco entende que há necessidade de adotar abordagens adaptadas às especificidades de cada grupo, identificado segundo suas características predominantes.

A diferenciação de três tipos de prestadores, de acordo com suas capacidades técnicas, financeiras e de gestão, conforme quadro abaixo, implicaria a adoção de estratégias de apoio diferenciadas.

Quadro 1. Proposta de estratégia de apoio do BNDES para diferentes grupos de prestadores de serviços de saneamento

CARACTERIZAÇÃO	ESTRATÉGIA DE APOIO
Acessam recursos (inclusive mercado de capitais) e conseguem executar projetos	Financiamento a projetos com incentivos a investimentos em localidades e serviços mais deficitários + incentivos ao mercado de capitais
Dificuldade de acessar recursos e/ou de planejar e executar investimentos	Financiamento a projetos e desenvolvimento institucional + estruturação de projetos
Não acessam recursos nem conseguem elaborar e executar projetos	Consultoria na estruturação de projetos e modelos de negócios, com foco na concessão

Fonte: Elaboração própria.

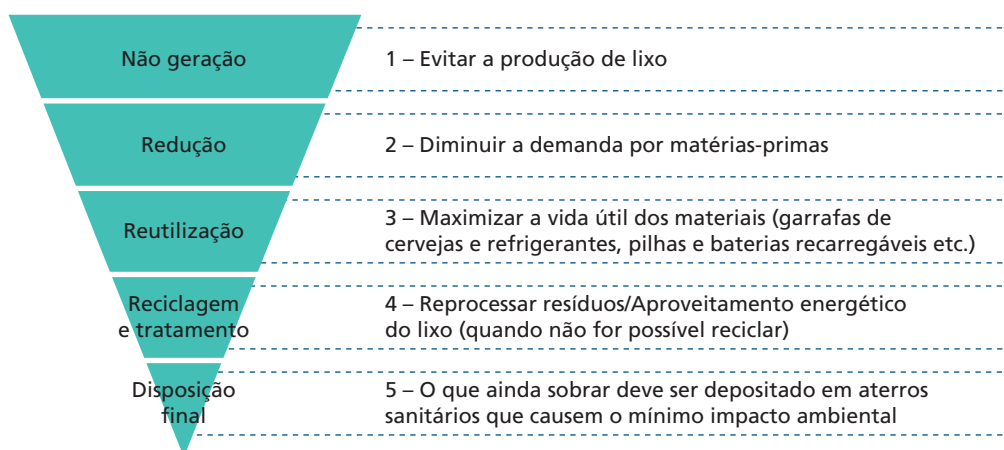
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

DIAGNÓSTICO E VISÃO GERAL DO TEMA

Em 2010, o Brasil deu um importante passo no aprimoramento de seu arcabouço legal no tema de gestão integrada de resíduos sólidos, com a edição da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A PNRS é norteada por princípios de precaução, valorização do resíduo, visão sistêmica da gestão de resíduos e desenvolvimento sustentável. Para concretizá-los, ela hierarquiza as atividades de gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU). A Figura 1 traz a imagem de um funil que ilustra a aplicação desses princípios e a redução do volume de resíduos ao longo do processo, que deve ser, ao fim, destinado a aterros sanitários.

Figura 1. Ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos



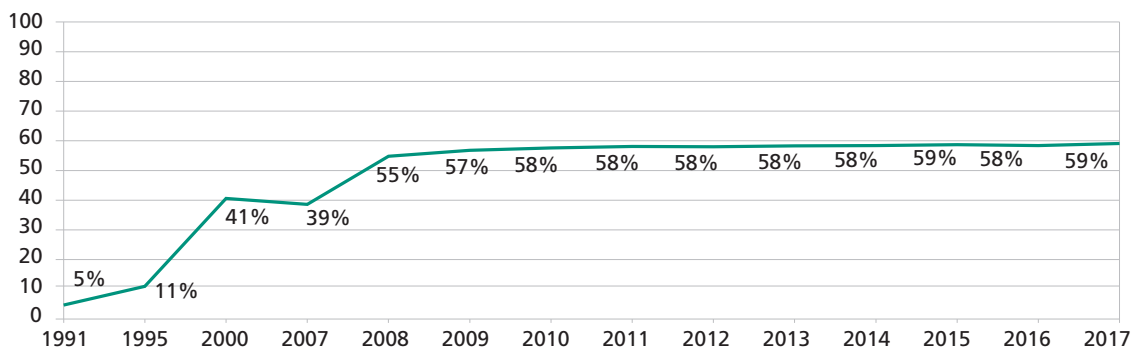
Fonte: Elaboração própria, com base na Lei Federal 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

Além de estabelecer princípios, objetivos e instrumentos, a PNRS reforça a titularidade dos municípios, estabelece a responsabilidade compartilhada do poder público com a cadeia produtiva e proíbe a destinação incorreta dos RSU. No entanto, passados oito anos de sua promulgação, pouco se avançou na sua implementação.

Das 78,4 milhões de toneladas geradas de RSU em 2017, segundo o *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2017*, elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e

Resíduos Especiais (Abrelpe),³ 91,2% foram coletadas (com variações entre as regiões, de 79% no Nordeste a 98% no Sudeste). Desse total coletado, somente 42,3 milhões de toneladas (59,1% do total, conforme Gráfico 2) foram destinadas adequadamente aos aterros sanitários.

Gráfico 2. Percentual do volume de resíduos destinados a aterros sanitários – 1991 a 2017 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2016, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis). Disponível em <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016?>>. Acesso em 22 out. 2018; e no Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2017. São Paulo: Abrelpe, 2017. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/panorama>>. Acesso em: 22 out. 2018.

O impacto da baixa difusão dos aterros sanitários como solução de destinação final é agravado pelo incipiente estágio de implementação das demais atividades que buscam a valorização do resíduo e, com isso, a redução de seu volume. Sem separação ou tratamento prévio, uma riqueza de insumos é perdida no lixo e os municípios são onerados pela necessidade de destinar corretamente um grande volume de RSU.

Um dos entraves está na elevada pulverização da prestação de serviços em unidades que, na maioria das vezes, não atendem ao critério econômico de escala mínima. Diferentemente das modalidades de água e esgoto, os resíduos são geralmente operados pelo próprio município diretamente ou por contratos administrativos com validade de um ano, prorrogável até cinco anos. A distribuição da população brasileira em 5.570 municípios com concentrações e realidades muito diversas dificulta a implementação de um único modelo de gestão de RSU. Decorre também desse modelo a dificuldade de captação de recursos para investimentos.

Para os serviços prestados de forma direta, o acesso aos recursos públicos é o primeiro obstáculo ao investimento. Muitos municípios não conseguem cumprir a exigência legal de apresentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) para liberação de recursos e/ou financiamentos, por limitações técnicas e orçamentárias.

Ademais, há outros entraves ao acesso das administrações públicas diretas a recursos. O quadro de restrição fiscal agravou a escassez de recursos do OGU. Já com relação aos financiamentos, as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Conselho Monetário Nacional reduzem as possibilidades e, na maioria dos municípios, impedem a captação de recursos.

³ PANORAMA dos resíduos sólidos no Brasil 2017. São Paulo: Abrelpe, 2017. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/panorama>>. Acesso em: 22 out. 2018.

Outro fator que prejudica a sustentabilidade dessas atividades é a ausência de cobrança pelo serviço prestado. E mesmo onde há cobrança, geralmente não há vinculação dessas receitas com o custeio e reinvestimento na própria atividade. Isso traz dificuldades no custeio dos investimentos realizados e também para a estruturação de garantias a possíveis financiamentos.

AÇÕES EM CURSO E PROPOSTAS

As propostas de 1 a 3 referem-se a ações setoriais (supra BNDES), ao passo que as propostas 4 a 6 estão mais direcionadas à atuação interna do Banco.

Proposta 1: Cobrança adequada pela prestação do serviço

A cobrança é um fator fundamental para a viabilização econômica da prestação desses serviços, ainda que haja dificuldades políticas não desprezíveis para se implantar uma nova taxa. Para que seja de fato efetiva, faz-se necessária a vinculação da receita auferida ao custeio e reinvestimento na própria atividade, possibilitando também seu uso como garantia a financiamentos.

Propõe-se que seja incentivada a cobrança da taxa e que haja a vinculação das receitas auferidas ao custeio e reinvestimento na atividade.

Proposta 2: Cooperação entre os governos municipais, estaduais e federal para elaboração dos PMRS e promoção de soluções de escala

Há sérias restrições técnicas e financeiras na maioria dos municípios, bem como a necessidade de viabilizar soluções de escala em uma abordagem regional por meio de convênios ou consórcios públicos. Ressalte-se que a MP 868/2018, que atualizou o marco legal do saneamento, prevê a cobrança de taxa e estimula a regulação regional.

Propõe-se, portanto, o envolvimento dos estados e do Governo Federal no apoio à elaboração de planos municipais ou, melhor ainda, regionais de resíduos sólidos, bem como a participação dos estados na viabilização de soluções de escala.

Proposta 3: Promoção da valorização econômica do RSU

Há necessidade de tornar mais efetivas as políticas públicas, inclusive a PNRS, no sentido de promover a valorização do RSU. Observa-se que países que adotam boas práticas de gestão de RSU costumam tratar o lixo como insumo de valor comercial tanto para uso industrial quanto para geração de energia. Para isso, é fundamental a adoção de políticas públicas que, de um lado, onerem os geradores de resíduos (considerada toda a cadeia produtiva até o consumidor final) e, de outro, estimulem o reuso ou a reciclagem.

Propõe-se a adoção de instrumentos de políticas públicas que incentivem as etapas anteriores à destinação final, entre os quais destacam-se os tributários, que onerem o descarte e premiem o reuso e a reciclagem. E, também, o incentivo ao tratamento térmico do resíduo, com redução do volume a ser destinado em aterros e geração de energia elétrica, pela aquisição de energia gerada a partir de RSU por meio de leilões centralizados a preços que incorporem as economias geradas na destinação final do lixo e na redução de problemas socioambientais causados pelo descarte incorreto.

Proposta 4: Estruturação de projetos

Entende-se que o BNDES pode assumir um papel de protagonismo com efeitos relevantes na transformação da gestão de resíduos sólidos integrada em um modelo de negócio viável e sustentável.

Nesse sentido, propõe-se que o Banco colabore na estruturação de projetos de escala, estimulando a consorciação de municípios e incentivando iniciativas de valorização do resíduo, geração de energia elétrica e redução do volume a ser destinado em aterros.

Propõe-se, ainda, que seja dada continuidade às tratativas do BNDES com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização de estudos prévios de estruturação de modelos de gestão integrada de RSU e que sejam ampliadas as atividades, já em curso, de estruturação de projetos de concessão desses serviços em municípios de grande porte.

Proposta 5: Colaboração e atuação mais ativa nas políticas públicas

O BNDES tem colaborado ativamente nas discussões do Governo Federal de regulamentação e nas iniciativas de ampliar a efetividade das políticas públicas aplicáveis ao setor, tendo o Banco, inclusive, colaborado na revisão de normativos e na definição de critérios de priorização de projetos a serem apoiados com recursos federais.

Propõe-se: (i) dar continuidade às discussões promovidas pelo BNDES no sentido de reduzir os volumes destinados a aterros por meio da geração elétrica com RSU; e (ii) colaborar com o desenho de políticas públicas para geração de energia de RSU que se baseie na realização de leilão de compra centralizado (a ser realizado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, que manifesta resistência com receio de onerar a conta de energia) e a implementação de cobrança de taxa nos municípios com aplicação vinculada às atividades do setor, cujas receitas possam se somar às da geração de energia de forma a tornar o negócio economicamente viável.

Proposta 6: Agente de financiamento

O BNDES encontra entraves para ampliar seu apoio ao setor, relacionados principalmente: (i) à situação fiscal dos municípios; (ii) à ausência de contratos de concessão de longo prazo compatíveis com suas necessidades de investimento; e (iii) à dificuldade dos prestadores privados para constituir garantias.

Propõe-se o desenvolvimento de um fundo garantidor, que possa também viabilizar a entrada de novos investidores. Em relação à difusão da geração de energia como componente da gestão de RSU, desenvolver metodologia de conteúdo nacional progressivo para viabilizar a aquisição de equipamentos importados para estimular a formação desse mercado no Brasil, prevendo sua gradual nacionalização e a inclusão da geração de energia elétrica com base no RSU como empreendimento apoiável pelo Fundo Clima.